

ACTUALIA RUIMTELIJKE ORDENING

ACTUALIA RUIMTELIJKE ORDENING

Stijn VERBIST
(ed.)

Actualia Ruimtelijke Ordening
Stijn Verbist (ed.)

© 2013 Intersentia
Antwerpen – Cambridge
www.intersentia.be

Coverafbeelding: © Ruimte Vlaanderen

ISBN 978-94-000-0423-8
D/2013/7849/64
NUR 823

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

TEN GELEIDE

De Rechtsfaculteit van de Universiteit Hasselt is een jonge faculteit. Van bij het begin heeft de faculteit, met het Centrum voor Overheid en Recht (CORE), ingezet op het onderzoek en onderwijs dat specifiek verband houdt met de juridische relatie tussen de overheid en de rechtsonderhorige.

Onder de leiding van decaan prof. dr. Anne Mie DRAYE werden tijdens dit academiejaar (2013-2014) binnen (CORE) verscheidene onderzoekseenheden in het leven geroepen.

De onderzoekseenheid Omgevingsrecht onder de leiding van prof. dr. Bernard VANHEUSDEN focust onder meer op milieurecht, energie en natuurbehoudsrecht. De onderzoekseenheid Bestuursrecht onder de leiding van prof. dr. Alexander DEBECKER is onder meer gericht op het ambtenarenrecht, het administratief procesrecht, de ruimtelijke ordening, het administratief goederenrecht en op het erfgoedrecht.

Binnen dit onderzoekskader heeft de Hasseltse rechtsfaculteit het vaste voornemen de actuele evoluties in wetgeving en rechtspraak aangaande de ruimtelijke ordening systematisch op te volgen en aan een wetenschappelijke analyse te onderwerpen.

De studiedag Actualia Ruimtelijke Ordening is van dit onderzoek een eerste, maar zeker niet de laatste veruitwendiging.

Namens de rechtsfaculteit wens ik in elk geval alle sprekers en auteurs van buiten de faculteit (mevrouw de gedeputeerde Ingrid MOORS, prof. dr. Marc BOES en prof. Geert DEBERSAQUES) en deze van binnen de faculteit (decaan Anne Mie DRAYE en drs. Sammy DE RIDDER) heel hartelijk te danken voor hun inzet en tijd.

Hasselt, 30 mei 2013

Stijn VERBIST

Doctor-assistent

Onderzoekseenheid Bestuursrecht

Onderzoekseenheid Omgevingsrecht

Rechtsfaculteit Hasselt

VOORWOORD

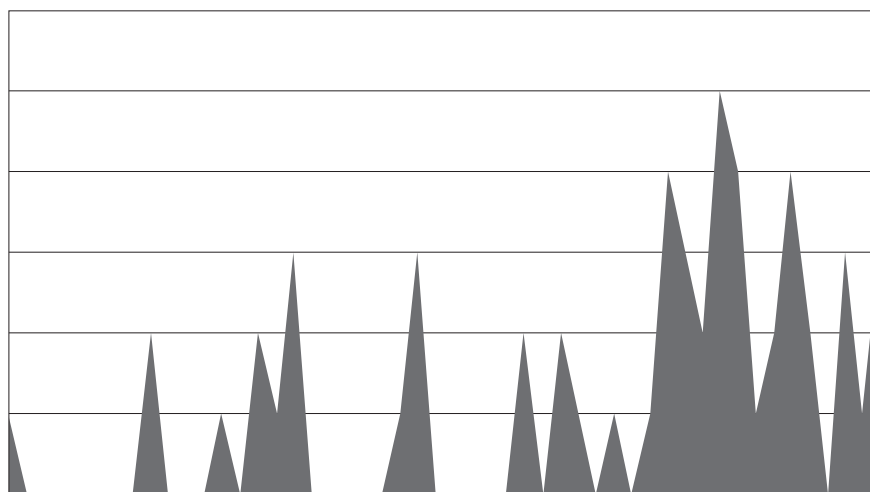
De wetgeving over de ruimtelijke ordening verandert voortdurend, en de indruk ontstaat dat de wijzigingen talrijker en bovendien intenser worden.

Die indruk is correct, zoals ik heb kunnen vaststellen bij mijn afscheidscollege:

Hoeveel keer is de wet van 29 maart 1962 gewijzigd in de loop van haar bestaan, eerst door de nationale, daarna door de Vlaamse wetgever?

Een eerste benadering is eenvoudigweg nagaan hoeveel keer de wet eerst door een andere wet, later door een decreet werd gewijzigd of eventueel vervangen.

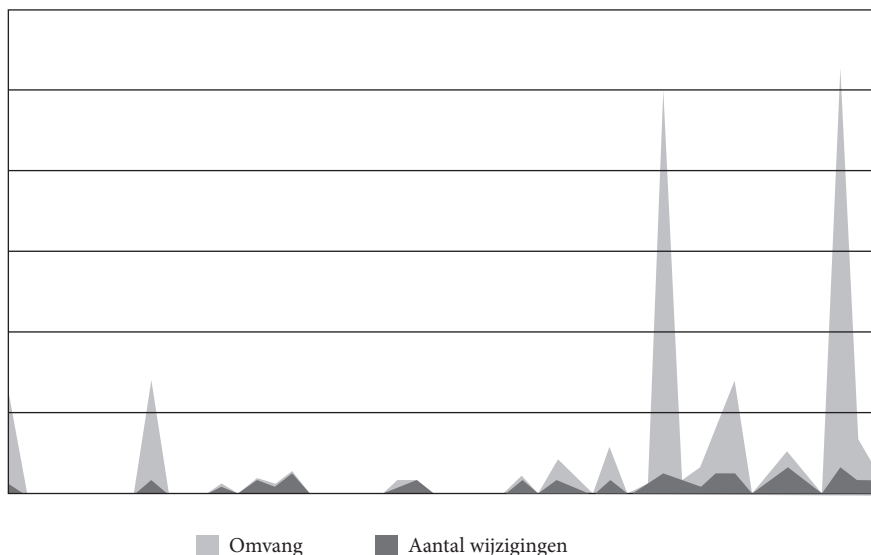
Dat geeft het volgende beeld:



■ Wijzigingen basiswetgeving ruimtelijke ordening

Bij nader inzien is dit niet verfijnd genoeg: sommige wijzigingen zijn zeer beperkt, zowel in omvang als in betekenis. Vandaar dat er een tweede analyse werd gemaakt, weliswaar weerom kwantitatief, waar gelet werd op de omvang van elke wijziging. De omvang van de publicatie van de wijzigende wet/decreet in het *Belgisch Staatsblad* werd geschat op een decimaal achter de komma.

Dat geeft dan het volgende beeld:



Tot daar de statistieken uit mijn afscheidscollege.

En het zal niet verwonderen dat die voortdurende en intense wijzigingen in de regelgeving op hun beurt aanleiding geven tot een toenemende rechterlijke activiteit.

Het wordt moeilijk voor de specialisten, laat staan voor de gewone burgers, om nog hun weg te vinden in deze maatschappelijk zo belangrijke materie.

Daarom is het initiatief van de Hasseltse rechtsfaculteit om een update van de belangrijkste delen van de basiswetgeving, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, kortweg de VCRO, aan te bieden, zeer welkom.

Elk van de auteurs is erin geslaagd voor zijn onderwerp op een overzichtelijke wijze de belangrijkste nieuwigheden in wetgeving en rechtspraak uiteen te zetten. De leesbaarheid van de teksten alleen al is een verademing in vergelijking met de dikwijls ingewikkelde, van vakjargon uitpuilende artikels van de VCRO.

Ik ga hier niet in op de diverse bijdragen, de lezer zal mijn hulp daarbij niet nodig hebben.

Wel wil ik de aandacht vestigen op een algemene tendens van de ontwikkeling van de wetgeving.

Daar waar aanvankelijk – vanaf 1962 – de opvatting was dat elke regelgeving apart stond, en bij het toepassen ervan alleen maar met de specifieke regelgeving rekening gehouden mocht worden, is dat nu totaal omgeslagen. Zo het in het begin niet opging om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren om redenen die met een andere regelgeving, zoals die betreffende het milieu, te maken had, en omgekeerd (behoudens de toepassing van de plannen van aanleg, omdat die reglementaire waarde hadden), is het nu zo dat een aanvraag voor een stedenbouw-

kundige vergunning perfect geweigerd kan worden wegens de gevolgen voor het milieu (hoewel die gevolgen ook in de milieuvergunning aan bod komen), en dat een milieuvergunning ook kan geweigerd worden in gevallen waarin de aanvraag niet manifest in strijd is met de bestemmingsvoorschriften, maar een interpretatie van die voorschriften vereisen die eigenlijk beter in het kader van de bouw aanvraag zou gebeuren.

Die verweving van allerlei wetgeving manifesteert zich niet alleen op het niveau van de vergunningen. Dit is ook het geval op het planniveau. Dat is manifest voor de structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen – zie artikel 1.1.4 VCRO en het zogenaamde integratiespoor voor de MER – maar geldt ook in andere domeinen: men denke maar aan de zogenaamde watertoets en de natuurtoets.

Op zich valt er wel wat te zeggen voor die benadering, maar de vraag is of dit allemaal wel een bewuste keuze is geweest, en of men met alle gevolgen die dat meebrengt wel voldoende rekening heeft gehouden.

Het is nu pas dat men in Vlaanderen denkt aan een omgevingsvergunning, die de stedenbouwkundige en de milieuvergunning zou integreren, maar te vrezzen valt dat daarmee niet alle problemen opgelost zijn. Men denke maar aan het recente arrest van de Raad van State over de Noord-Zuidverbinding in Limburg (RvS 29 maart 2013, nr. 223.083), om het bij dit ene voorbeeld te houden, en waarop in de politieke wereld gereageerd wordt met voorstellen om de zaak dan maar bij decreet te regelen, maar ook dat is geen zekerheid brengende oplossing, zoals de perikelen van het Waalse DAR-decreet aantonen.

De oude, gecompartmenteerde werkwijze had zeker ook nadelen – een project kon maar van start gaan als alle, maar dan ook alle noodzakelijke vergunningen, machtigingen en toelatingen afzonderlijk verkregen waren, maar ze had wel het voordeel dat elke overheid zich alleen over de toepassing van haar eigen wetgeving moest bekommeren, en niet moest raden wat andere overheden over de toepassing van hun wetgeving dachten.

Het is misschien tijd om eens grondig na te denken over de wijze waarop de besluitvorming in de ruime sector van het milieurecht, waaronder ook het ruimtelijkeordeningsrecht begrepen is, dient te gebeuren.

Marc BOES

Gewoon hoogleraar emeritus KU Leuven

INHOUD

<i>Ten geleide</i>	v
<i>Voorwoord</i>	vii

Ruimtelijke uitvoeringsplannen: een update

Anne Mie DRAYE.....	1
I. Inleiding.....	1
A. Het DRO: een grondige wijziging.....	1
B. De VCRO: een vollediger regeling.....	2
C. Recente rechtspraak.....	3
II. De flexibiliteit van de stedenbouwkundige voorschriften	4
A. Flexibiliteit versus rechtszekerheid	4
B. Flexibele inrichtingsvoorschriften?.....	5
C. Flexibele bestemmingsvoorschriften?.....	7
D. Keuze voor rechtszekerheid.....	7
III. Over MER-plicht en ruimtelijke uitvoeringsplannen	9
A. Juridisch kader van de plan-MER	9
B. Verplichting tot opmaak van een MER – Inachtnaam van de resultaten.....	11
C. Een MER-screening.....	13
D. Een buitenlands project-MER.....	15
IV. Over beschermingsbesluiten en ruimtelijke uitvoeringsplannen	16
A. Beschermingsregelingen en ruimtelijke ordening: het kader.....	16
B. Bescherming als landschap of als overgangszone – De afbakening van een grootstedelijk gebied	17
C. Een decretale oplossing bij strijdigheid van beschermingsbesluit met uitvoeringsplan?	20
V. Over de kosten verbonden aan de opmaak van een gemeentelijk RUP ..	22
A. Een decretale basis voor financiële steun	22
B. Doorrekenen van kosten?	22
C. Tot besluit	24

De stedenbouwkundige vergunning

Sammy DE RIDDER.....	25
I. Inleiding.....	25

II.	Wat is een (stedenbouwkundige) vergunning?	26
III.	Korte historiek	29
IV.	De vergunning: een precisie-instrument	33
V.	Recente regelgeving: <i>capita selecta</i>	34
	A. De projectmilieueffectrapportscreeningsnota	34
	B. Geen verkavelingsvergunning voor groepswoningbouwprojecten.	37
	C. De afwerkingsregel	40
VI.	Enkele interessante arresten	41
	A. Wat met een onontvankelijke en/of onvolledige vergunnings- aanvraag?	41
	B. Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen	45
	C. De (on)deelbaarheid van de stedenbouwkundige vergunning	47
	D. De stilzwijgende weigering	50
VII.	De omgevingsvergunning	53
	A. Algemeen	53
	B. Krachtlijnen	54
	1. Geïntegreerde vergunningverlening	54
	2. Omgevingsvergunning van onbepaalde duur	55
	3. Overleg en administratieve lus	56
	4. Kwalitatieve vergunningverlening	57
	5. Administratieve vereenvoudiging	57
	C. Het omgevingsvergunningendecreet	57
	1. Nieuwe terminologie	57
	2. Doelstelling	59
	3. De vergunningsplicht	59
	4. Projectvergaderingen	59
	5. Retributies	60
	6. De vergunningsprocedure	60
	a. Voor de vergunningverlening bevoegde overheden	60
	b. Omgevingsvergunningscommissies	61
	c. Soorten procedures	62
	d. Ontvankelijkheid en volledigheid	63
	e. Openbaar onderzoek	65
	f. Advisering	65
	g. Wijzigingen “ <i>en cours de route</i> ” en administratieve lus ...	66
	h. Beslissing(stermijnen)	68
	i. Beroep	69
	j. Duur van de vergunning	69
	k. Regularisatie	70
	l. Bijstellen, schorsen of opheffen	71
	m. Verval en afstand	71
	6. De melding	71
	7. Overgang naar het omgevingsvergunningsdecreet	73

De Raad voor Vergunningsbetwistingen, na de hervorming (Deel 1)	
Stijn VERBIST.....	75
I. Inleiding.....	75
A. Algemeen	75
B. Het nieuwe decreet betreffende de omgevingsvergunning.....	78
II. Juridisch kader.....	78
III. Oprichting.....	79
A. Algemeen	79
B. Aangaande de bevoegdheid van de Vlaamse overheid tot oprichting van een administratief rechtscollege	80
1. Korte probleemstelling	80
2. Grondwettelijk Hof 27 januari 2011, 8/2011	80
IV. De natuur en de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen	81
A. Algemeen	81
B. De Raad is geen administratieve overheid.....	82
V. De bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen	82
A. Bevoegdheid <i>ratione temporis</i>	82
B. Bevoegdheid <i>ratione materiae</i>	83
1. Algemeen: drie soorten van beslissingen.....	83
2. Tal van beslissingen inzake de ruimtelijke ordening vallen buiten de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen	84
VI. De rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen	84
A. Inleiding	84
1. Algemeen: onregelmatigheid leidt noodzakelijk tot vernietiging (en wat dan met bemiddeling en bestuurlijke lus?)	85
2. Het toetsingskader	85
3. Bevel- of injunctiebevoegdheid.....	86
4. Het inroepen van ambtshalve rechtsmiddelen.....	87
a. Algemeen	87
b. De kennelijk onredelijke of onzorgvuldige toetsing aan de goede ruimtelijke ordening.....	88
B. De schorsing.....	89
1. Algemeen – Indiening van de vordering	89
2. De inhoudelijke schorsingsvoorwaarden.....	90
a. Het schorsingsarrest.....	90
b. Het moeilijk te herstellen ernstig nadeel	90
i. Algemeen	90
ii. Enkele succesvolle schorsingsverzoeken tot heden... .	91
iii. ... en meerdere niet succesvolle	93
3. De wijziging of opheffing van het schorsingsarrest.....	94

4.	Nota van de verwerende partij, zitting en arrest	94
5.	Verzoeken tot voortzetting – De verdere procedure.....	94
C.	De bestuurlijke lus	96
1.	Het facultatieve karakter van de bestuurlijke lus.....	96
2.	Slechts herstelbare gebreken kunnen worden ‘gelust’.....	96
3.	Middels een uitspraak.....	97
4.	In elke stand van het geding mogelijk.....	97
5.	Opties voor het betrokken vergunningverlenende bestuursorgaan	97
6.	Verder verloop van de lusprocedure	98
7.	Schorsing van de basisprocedure	98
8.	Geen bestuurlijke lus mogelijk bij onevenredige benadeling van belanghebbenden	98
9.	Besluit inzake de bestuurlijke lus	99
D.	De bemiddeling.....	99
1.	Algemeen	99
2.	Het verzoek tot bemiddeling	100
a.	Het verzoek tot bemiddeling tijdens het vooronderzoek.	100
b.	Het verzoek tot bemiddeling ter zitting	101
c.	De procedureschorsende werking van het verzoek tot bemiddeling	101
3.	Het tussenarrest	101
4.	De bemiddelaar	102
a.	Algemeen	102
b.	De aanvaarding van de bemiddelingsopdracht	102
5.	Methodes en principes van de bemiddeling	103
6.	Verloop van de bemiddeling	103
7.	De bemiddeling is geslaagd: het bemiddelingsakkoord.....	104
8.	De bemiddeling is niet geslaagd	104

**De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. Opdrachten, toetsingskader,
procedure en rechtsbescherming vanuit de praktijk**

	Geert DEBERSAQUES en Stijn VERBIST	105
I.	Inleiding.....	105
II.	Opdrachten.....	107
A.	Schematisch overzicht.....	107
B.	Analyse	108
1.	Het formuleren van aanbevelingen en adviezen inzake het handhavingsbeleid	108
2.	Het adviseren van herstellvorderingen.....	108
3.	Advies over oude herstellvorderingen op verzoek van de rechtbank	111

4.	Advies betreffende opeenvolgende herstellvorderingen	112
5.	Het verlenen van adviezen voor het opstarten van het ambtshalve uitvoeren van een herstelmaatregel.	114
6.	Betekening oude vonnissen en arresten	116
7.	Matiging van de invordering van opeisbare dwangsommen .	118
8.	Bemiddelingsopdrachten	119
III.	Het toetsingskader	120
A.	Algemeen	120
B.	Motieven ontleend aan ‘het recht’	120
C.	De weerslag van inbreuken op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening	122
1.	Een opportuniteitscontrole	122
2.	Het beleidskader van het handhavingsplan inzake de herstellvordering	123
a.	Algemeen	123
b.	De drievoudige toets: de toets van de inbreuk aan de plaatselijke ordening (<i>Handhavingsplan</i> , pt. 7.3.1.2, 1°) . .	123
c.	De drievoudige toets: de gelijke behandeling van gelijkaardige feiten (<i>Handhavingsplan</i> , pt. 7.3.1.2, 2°) . .	125
d.	De drievoudige toets: de weerslag op de rechten van derden (<i>Handhavingsplan</i> , pt. 7.3.1.2, 3°)	125
e.	Het tijdsverloop: aanvullende beleidscriteria voor de Hoge Raad.	126
IV.	Procedure en werking	128
A.	De algemene principes van het PR HRH	128
B.	Kennisgeving en termijnbepalingen	130
C.	De aanvraag	131
1.	Algemeen	131
2.	De adviesaanvraag inzake een herstellvordering	132
D.	Inspraak en medewerking van de handhavende besturen	134
E.	Schriftelijk horen of de inspraak van de belanghebbenden.	136
1.	Algemeen	136
2.	De inzage in de adviesaanvraag en het informatiedossier. . . .	139
3.	De termijnberekening voor het indienen van de gemotiveerde nota.	139
4.	Beoordelingselementen in de gemotiveerde nota of de inhoud van de nota.	140
5.	Een repliek voor het handhavende bestuur?	141
F.	De vergadering van de Hoge Raad.	142
G.	Het onderzoek door de Hoge Raad	143
V.	Rechtsbescherming.	144
A.	De rechtsbescherming tegen adviezen van de Hoge Raad inzake herstellvorderingen	144

1.	Het (rechtstreekse) beroep op de rechter	144
2.	Het administratief beroep: het verzoek tot heroverweging ...	145
B.	Rechtsbescherming tegen beslissingen inzake de invordering van een opeisbare dwangsom: een wisselende rechtsbescherming?	146
C.	De Hoge Raad en de openbaarheid van bestuur	147
VI.	Besluitend	149